

(一財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2015 年 2 月)

【最近の北アイルランド情勢 ～ 法人税に関する権限の移譲などを定めた「ストーモント・ハウス合意」を英・アイルランド政府と締結 ～ 懸案となっていた地方自治体の統合と権限強化も実現】

要旨

・北アイルランド政府を構成する 5 つの政党と英国政府、アイルランド共和国政府は、2014 年 12 月、「ストーモント・ハウス合意」を締結した。

・合意は、北アイルランドの財政、法人税に関する権限の移譲、福祉制度改革、ユニオニストとナショナリストの間の過去の紛争処理、北アイルランド政府及び議会の改革などに関して規定している。

・この合意が締結される前、北アイルランド政府は、福祉制度改革をめぐる政府内の対立が続いたことで、財政危機に陥っていた。今回の合意に至った交渉が決裂していたら、北アイルランドの自治が停止され、英国政府の直轄統治が復活していたと考えられている。

・北アイルランドではまた、長らく滞っていた地方自治体の再編計画が 2015 年 4 月に実施される。これにより、26 の地方自治体が 11 に統合され、地方自治体の権限が強化される。

本報告書では、2014 年末に締結された「ストーモント・ハウス合意 (Stormont House Agreement)」や、地方自治体の再編など、最近の北アイルランド情勢について伝える。

北アイルランド政府を構成する 5 つの政党と英国政府、アイルランド共和国政府は、2014 年 12 月 23 日、「ストーモント・ハウス合意」を締結した。ストーモント・ハウス合意は、1998 年 4 月の「聖金曜日合意」から始まり、2006 年 10 月の「聖アンドリュース合意」、2010 年 2 月の「ヒルズバラ合意」と続いてきた北アイルランドの和平プロセス¹で残された問題について前進を試みると共に、懸案となっていた北アイルランドでの福祉制度改革や法人税に関する権限の移譲について定めたものである。

¹ これまでの北アイルランドの和平プロセスについては、過去のマンスリートピック「北アイルランドで自治復活を目指す動き」(2006 年 4 月)、「北アイルランドの自治再開が決定」(2007 年 3 月)及び「警察・司法権の委譲など最近の北アイルランド情勢」(2010 年 2 月)を参照のこと。

北アイルランド政府を構成する 5 政党とは、以下の通りである。

	政党名
北アイルランドが英国への帰属を続けることを支持するユニオニスト (Unionist) の政党	・民主統一党 (Democratic Unionist Party、DUP) ・アルスター統一党 (Ulster Unionist Party、UUP)
北アイルランドとアイルランド共和国の統一を主張するナショナリスト (Nationalist) の政党	・シン・フェイン党 (Sinn Féin) ・社会民主労働党 (Social Democratic and Labour Party、SDLP)
中立の政党	・北アイルランド同盟党 (Alliance Party of Northern Ireland)

現在の北アイルランド議会の最大政党は民主統一党で、2 番目に議席が多い政党はシン・フェイン党である。

ストーモント・ハウス合意は、これら 5 政党、英国政府及びアイルランド共和国政府との間での 11 週間にわたる交渉の末、締結された。交渉は、北アイルランドの首都ベルファストにある英国政府北アイルランド省の庁舎で行われ、合意の名称は、庁舎の建物の名前が「ストーモント・ハウス」であることから付けられた。

ストーモント・ハウス合意の主な内容は下記の通りである²。

財政関連、福祉制度改革及び法人税に関する権限の移譲など

・○英国政府が北アイルランド政府に追加で補助金を交付する、○使途が限定された英国政府からの借入金を北アイルランド政府が他の目的に使うことを許可する、○英国政府が北アイルランド政府に、インフラ整備を目的とした追加的な融資を行う——などの措置によって、北アイルランド政府が使える資金を約 20 億ポンド増やす。

・北アイルランド政府は、2015 年 1 月中に、収支の均衡が取れた 2015/16 年度予算の最終案に合意する必要がある。

・北アイルランド政府は、2015 年 1 月に、包括的な公共部門の改革プログラム「公共部門改革と再編成 (Public Sector Reform and Restructuring)」を採択する。プログラムには、北アイルランド政府職員を含む公共部門職員の削減による支出削減、公共サービ

²合意文書は次のリンクで参照可能。

<https://www.gov.uk/government/publications/the-stormont-house-agreement>

スの共同提供の拡大などが含まれることになる。経済協力開発機構 (Organisation for Economic Co-operation and Development、OECD) は、同プログラムの戦略的評価を行い、2015 年末までにその結果報告書を発表する。

- ・北アイルランド政府は、2015 年 1 月に、「福祉改革法案 (Welfare Reform Bill)」を北アイルランド議会に再提出する。北アイルランドにおける福祉制度改革は、2015/16 年度に開始され、2016/17 年度までに完了する。

- ・英国政府は、国会のクリスマス休暇後直ちに、法人税に関する権限を 2017 年 4 月に北アイルランドに移譲するための法案を英国国会に提出する。同法案の制定・施行によって、北アイルランドでの法人税税率の設定権は、北アイルランド議会に移譲される。ただし、法人税の軽減措置に関する権限は英国政府が留保する。また、この権限の委譲後、英国政府が北アイルランド政府に交付する包括的補助金 (Block Grant) の額は、北アイルランド政府の法人税の税収を反映して調整されることになる。

- ・英国政府は、砂利税、印紙土地税、埋め立て税に関する権限の移譲を含む北アイルランドへの財政関連の権限のさらなる移譲を検討する。

ユニオニストの戦勝パレード、ユニオニストとナショナリストの紛争の処理など

- ・2015 年 6 月までに、「旗、アイデンティティ、文化及び伝統に関する委員会 (Commission on Flags, Identity, Culture and Tradition)」を設置する。委員会の役割は、旗及びロゴの問題に焦点を当てて調査を行い、さらに必要に応じて、北アイルランド住民のアイデンティティ、文化、伝統といったより広範な問題について検討することである。委員会は、設置から 18 ヶ月以内に調査報告書を発表し、提案を行う。委員会のメンバーは 15 人で、うち 7 人は、北アイルランド政府を構成する政党の党首から推薦された者となる。北アイルランド議会で最も多くの議席を持つ政党と 2 番目に多くの議席を持つ政党が 2 人ずつ、3～5 番目に多くの議席を持つ 3 政党が 1 人ずつ推薦する。残り 8 人は、北アイルランド政府外から選ばれる。

(注： 旗の問題とは、英国旗やアイルランド国旗、またユニオニストやナショナリストによって使われるその他の旗をめぐる問題を意味する。こうした問題の 1 つに、ベルファスト市庁舎前での英国旗掲揚に関する騒動がある。ベルファスト市庁舎前では、以前は毎日、英国旗が掲げられていたが、ベルファスト市議会は 2012 年 12 月、政府関係の建物での英国旗掲揚に関する英国政府のガイドラインに沿って、これを年間 18 日に限定するとの案を承認した。これを受け、2012 年 12

月から 2013 年 1 月まで、市議会の決定に反対するユニオニストの住民が市内で暴動を起こし、警察と衝突するなどの騒ぎがあった。同案に賛成票を投じたのはナショナリストの政党と北アイルランド同盟党で、ユニオニストの政党は反対票を投じた。

また、ロゴの問題とは、北アイルランドの地方自治体や、文化、スポーツ関係の団体などのロゴで、アイルランドらしさや英国らしさを表したり、ユニオニストまたはナショナリストへの支持を表すデザインが使われているという問題である。こうしたロゴは、一般市民によって街中の建物に落書きされるなどして、ユニオニストとナショナリストの対立を助長している)

・パレードと、それに関連する抗議行動についての責任は、原則的に、北アイルランド議会に移されるべきである。

(注： 「パレード」とは、北アイルランド各地で毎年春から夏にかけて行われるカトリックに対するプロテスタントの戦勝パレードのことである。これは、17 世紀末に、プロテスタントのイングランド王がカトリックの先代の王と戦って勝利したことを記念したものであり、カトリックの住民の居住地区を通過したり、その近くを通る際、両派の間でたびたび衝突が起きている)

・北アイルランド政府は、2016 年までに、ユニオニストとナショナリストの間の過去の紛争³に関する人々の経験を共有することを目的として、「口述史アーカイブ (Oral History Archive)」を設置する。英国及びアイルランド共和国の全土から、ナショナリストであるかユニオニストであるかに関わらず、あらゆるバックグラウンドの人々の証言が集められる。

・ユニオニストとナショナリストの間の過去の紛争で発生した未解決の死亡事件に関して捜査を進展させることを目的として、独立の組織「特別捜査ユニット (Historical Investigations Unit、HIU)」を設置する。北アイルランド公安委員会 (Northern Ireland Policing Board) は、HIU の業務を監督する。

³ 1960 年代後半から聖金曜日合意が締結されるまでのユニオニストとナショナリストの間の紛争を意味する。

北アイルランド政府及び議会の改革

・2021年の北アイルランド議会選挙までに、北アイルランド議会の選挙区ごとの当選者数を、現在の6人から5人に（または議会で合意した数に）減らす⁴。

・北アイルランド議会選挙の結果、北アイルランド政府の大臣のポジションを割り当てられたが、政府に参加することを望まない政党が、「公式野党（official opposition）」になることができる仕組みを、2015年3月までに導入する。公式野党の地位を得た政党は、北アイルランド議会の既存の予算内で補助金を支給されるほか、野党としての義務を果たすのに十分なだけの発言権を与えられる）

（注：北アイルランドの現制度では、北アイルランド議会での議席数に応じて、大臣のポジションが政党に割り当てられる。「公式野党」の制度は、英国、アイルランド共和国、カナダ、ニュージーランドなどで導入されている）

・2016年の北アイルランド議会選挙までに、北アイルランド政府の省の数を現在の12から9に減らす。

その他

・英国政府とアイルランド共和国政府は、言語の多様性を理解し、受け入れ、尊重することの重要性を認識し、欧州評議会（Council of Europe）の「地域言語または少数言語に関する憲章」の方針に沿って、北アイルランドにおいてアイルランド語を尊重し、認識することの必要性を認める。

福祉改革の実施をめぐり政府内で対立、英国政府からの制裁で財政危機に

上で述べた通り、ストーモント・ハウス合意には、北アイルランド政府が福祉制度改革を実施するとの内容が含まれていた。これは、英国政府が、「2012年福祉制度改革法（Welfare Reform Act 2012）」のもと、英国の他の地域で実施している福祉制度改革を、北アイルランドでも行うためのものである。これを目的として、既に2012年10月に、北アイルラン

⁴ 選挙区ごとの当選者数が5人に減ると、北アイルランド議会の議員定数は、現在の108人から90人に減ることになる。なお、北アイルランド議会選挙の投票方法は、比例代表制の一方式である「単記移譲式投票制度（Single Transferable Vote）」である。

ド政府によって、「福祉制度改革法案 (Welfare Reform Bill)」が、北アイルランド議会に提出されていた。しかし、シン・フェイン党と社会民主労働党は、「公共支出削減を目的とする英国政府の福祉制度改革は、社会的弱者に打撃を与える」などとして、北アイルランドでのこの改革の導入に反対した。このため、北アイルランドでの福祉制度改革は、長らく頓挫していた。

こうした状況を受け、英国政府は、北アイルランドによる福祉制度改革の実施の遅れに対する制裁として、英国政府から北アイルランド政府に交付される包括的補助金から、2013/14 年度に 1300 万ポンドを、2014/15 年度に 8700 万ポンドを減額した。改革の実施がさらに遅れれば、同様に、2015/16 年度の包括的補助金から 1 億 1400 万ポンドを減額することも決定した。

北アイルランド政府の予算は、その 95%が英国政府からの包括的補助金を財源としており、中央からの資金に完全に依存している。2010 年に誕生した保守党と自由民主党の連立政権が、財政赤字解消のため大幅な公共支出削減に乗り出したため、北アイルランド政府も予算削減を余儀なくされた。それに加えて福祉制度改革の遅れに対する制裁が科せられたことで、北アイルランド財政は危機的状況に陥った。福祉制度改革の実施をめぐる混乱で、北アイルランド政府は、2015/16 年度予算への合意も困難な事態となった。こうした中、英国政府は、2014 年 10 月、北アイルランド政府の要請を受け、同政府に 1 億ポンドの融資を行った。しかしこれも、融資を行う代わりに、北アイルランド政府への 2015/16 年度の包括的補助金から同額を減額するという条件が付されていた。

ストーモント・ハウス合意の締結に至った今回の交渉は、このような状況を背景に始められ、英国政府が設定した「クリスマス前まで」との期限が迫ると、最後は 30 時間休みなしで粘り強い交渉が続けられた。万が一、交渉が決裂し、合意が締結できなかった場合は、北アイルランド議会が解散し、2016 年に予定されている同議会の選挙が前倒しで 2015 年に実施され、かつ、北アイルランドの自治が停止し、英国政府による直轄統治が復活するという事態になっていたと考えられる。

法人税に関する権限移譲は、隣国アイルランドに投資誘致で対抗するため必要

合意に盛り込まれた、「北アイルランド政府が使える資金を約 20 億ポンド増やす」との取り決めは、交渉に参加した北アイルランドの 5 政党が、交渉の終了間際に英国政府に要請した結果、実現したものである。この中には、本来はインフラ投資を目的とする英国政府からの借入金を、北アイルランド政府が、北アイルランド政府職員の自主退職プログラムに使うことを許可するとの取り決めなどが含まれている。

ストーモント・ハウス合意にはまた、北アイルランドでの福祉制度改革が、交渉で合意したスケジュールより早く、2015/16年度中に終わった場合、改革の実施が遅れた制裁として同年度に北アイルランドへの包括的補助金から差し引く額を、既に決まっている1億1400万ポンドより減らす旨が明記された。

法人税に関する権限の北アイルランドへの移譲については、隣国のアイルランド共和国の法人税率が12.5%と低いため、これに対抗し、海外投資を誘致できる競争力をつけるためには必要であるとの声が、かねてから北アイルランドの政党や産業界から上がっていた(2014/15年度の英国の法人税率は21%。2015/16年度からは20%に引き下げられる)。

北アイルランド経済は、公共部門への依存度が高く、民間経済の活性化が大きな課題となっている。2014年の第3四半期(7~9月)の国立統計局(Office for National Statistics、ONS)のデータによると、北アイルランドの全ての被雇用者のうち、公共部門で雇用されていた人の割合は26.5%と、英国の4地域中、最も高かった⁵。ピーター・ロビンソン北アイルランド首席大臣(民主統一党党首)は、ストーモント・ハウス合意が締結される約1か月前の2014年11月下旬にアイルランド共和国のダウ州で開かれた民主統一党の党大会で、北アイルランドに法人税に関する権限が移譲されれば、「(北アイルランドに)5万の雇用が創出され、将来にわたって繁栄がもたらされる」と述べていた。

北アイルランド議会議員と英国下院議員の兼任が禁止に、政党への献金の透明化も

次に、ストーモント・ハウス合意以外の最近の北アイルランド情勢について述べると、同合意の締結より9ヶ月ほど前の2014年3月に、北アイルランド議会の仕組みの変更などについて規定する「2014年北アイルランド(雑則)法(Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act 2014)」が、英国国会で成立し、女王の裁可を得た。

同法には、下記などの内容が含まれている。

- ・北アイルランド議会の議員が、英国下院議員またはアイルランド共和国下院議員を兼ねることを禁止する。
- ・北アイルランド議会の会期(任期)を、これまでの4年から5年に伸ばす。

⁵ http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_387993.pdf

(注： 北アイルランド議会選挙が英国下院選挙と同日に実施されることを避けるための措置。現在開会中の議会から、会期が 5 年になる。そのため、次の北アイルランド議会選挙は、この法律の制定以前に予定されていた 2015 年ではなく、2016 年に実施される。英国政府は、2012 年制定の新法で、英国下院の会期を 5 年で固定し、次の下院選挙は 2015 年 5 月に実施される。また、スコットランド議会とウェールズ議会の会期は 4 年であり、両議会の次の選挙は 2015 年に実施される予定であったが、やはり英国下院選挙と同日に実施されることを避けるため、この選挙に限り、2016 年に延期されている)

・英国政府の北アイルランド相は、命令 (order)⁶の制定によって、選挙委員会 (Electoral Commission)⁷に対し、北アイルランドの政党が受け取った献金に関する情報を公表することを許可するか、またはそれを行うよう求めることができる。

・北アイルランドでの有権者登録の条件から、「北アイルランドに最低 3 ヶ月居住していること」を外すなど、北アイルランドにおける選挙制度の細目を変更する。

2015 年 4 月に地方自治体再編を実施、権限を強化

最後に、長らく滞っていた北アイルランドの地方自治体再編が、ようやく 2015 年 4 月 1 日に実施されることになった。北アイルランドの地方自治体の制度は一層制で、1973 年から、ディストリクト (District) と呼ばれる 26 の地方自治体が置かれていた。しかし、今回の再編で、これが 11 の地方自治体に統合されることになった。

北アイルランドの地方自治体の再編計画は、北アイルランド政府が実施した北アイルランドの行政サービスの見直し作業「公共サービス再検討 (Review of Public Administration)」の提案に沿って、2005 年 11 月、英国政府 (当時の与党は労働党) によって最初に発表された。当初の案は、26 の地方自治体を 7 つに統合するというものだったが、北アイルランドの大半の政党から強い反対に遭い、11 の地方自治体に再編するとの案に修正された。しかしその後も、新たに設置する地方自治体の境界線をめぐって民主統一党とシン・フェイン党の意見が対立したことなどで、一度は計画自体が事実上廃案になったこともあった。

北アイルランドでは、教育や福祉などのサービスを、中央政府が任命したメンバーで構成される委員会等が担っているため、これまで、地方自治体の権限は、英国の他の地域に比べて狭い範囲にとどまっていた。しかし、今回の再編に伴い、下記を含む分野の権限が、

⁶ 「命令」は、二次立法 (secondary legislation) の一形態である。

⁷ 英国における政党の資金及び選挙資金の規制、政党の登録、地方自治体の選挙事務官のパフォーマンス基準の策定及び評価などを役割とする独立の組織。

北アイルランド政府から北アイルランドの地方自治体に移譲されることになった。

- ・都市計画
- ・道路
- ・地域経済開発
- ・地域の観光促進
- ・地域のスポーツ
- ・都市再開発及びコミュニティの開発（2016年4月に移譲）

北アイルランドで、教育、福祉などのサービスを担っている組織は、下記の通りである。

業務分野	担当組織
教育	現在は、北アイルランドを5つに分けた地域に設置されている「教育・図書館委員会 (Education and Library Boards)」が担っている。ただし、2015年4月1日から、新設の「教育局 (Education Authority)」に北アイルランド全土の業務が統合される。
図書館	2009年4月に設置された「北アイルランド図書館局 (Northern Ireland Library Authority)」が、北アイルランド全土の業務を担っている。2009年4月以前は、「教育・図書館委員会」が担当していた。
医療及び福祉サービスの委託など	2009年4月に設置された「医療・福祉委員会 (Health and Social Care Board)」が北アイルランド全土の業務を担っている。2009年4月以前は、北アイルランドを4つの地域に分けて設置されていた「医療・福祉サービス委員会 (Health and Social Services Boards)」が担当していた。